

Legge di stabilità 2016. L'impatto della manovra sui comuni

Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo

IRPET

N. 7 - Dicembre 2015

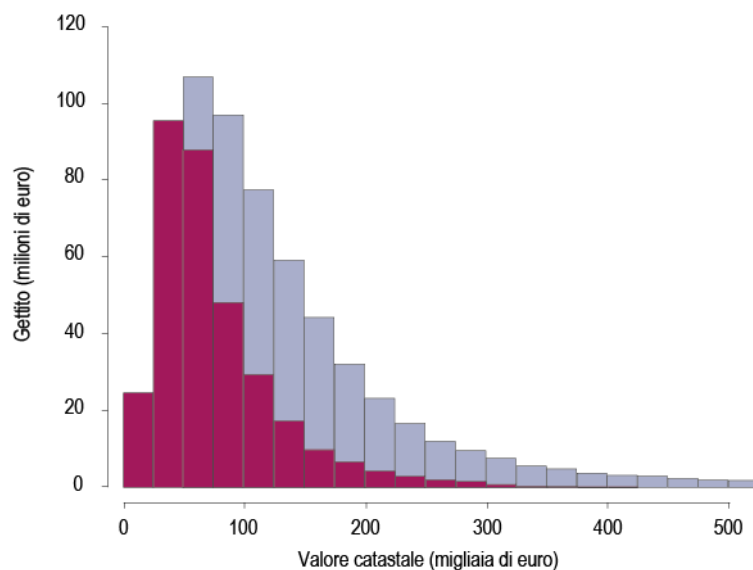
1. L'esenzione dell'abitazione principale dalla Tasi

- ***Esenzione ed equità***

L'abolizione della Tasi (tassa sui servizi indivisibili) non risponde propriamente a criteri di maggiore equità della tassazione locale, in altre parole non è una manovra redistributiva. Certamente, non va in questa direzione l'estensione dell'esenzione rispetto alle misure già sperimentate con l'Imu sulla prima casa, cioè i 200 euro per abitazione a cui si aggiunge una somma legata al numero dei figli. La scelta politica dell'attuale governo è di riconoscere alla casa un valore primario, il cui diritto va salvaguardato per tutti i cittadini. A una scelta di questo tipo contribuisce l'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione nel nostro paese. Tanto più che per le famiglie il costo della casa è molto alto, sia quando pagano un affitto sia quando si trovano a dover sostenere un mutuo per il suo acquisto: in entrambi i casi, impegnano mediamente in questa voce di spesa un quinto del reddito. Nel grafico si riporta, a titolo esemplificativo, il mancato gettito derivante dalla politica di esenzione sull'IMU sull'abitazione principale.

La patrimoniale non è una imposta con finalità redistributive, ma con finalità di *service tax*, e la ratio dell'intervento di esenzione sta nella universalità del diritto alla casa. Certamente, la misura è più politica che tecnica, anche per gli importi in definitiva modesti dei prelievi.

Grafico 1
GETTITO IMU STANDARD DA ABITAZIONE PRINCIPALE PER VALORE CATASTALE. COMUNI TOSCANI. IMU 2012
In rosso il mancato gettito a seguito dell'esenzione



Fonte: nostre elaborazioni su catasto edilizio urbano dei comuni toscani

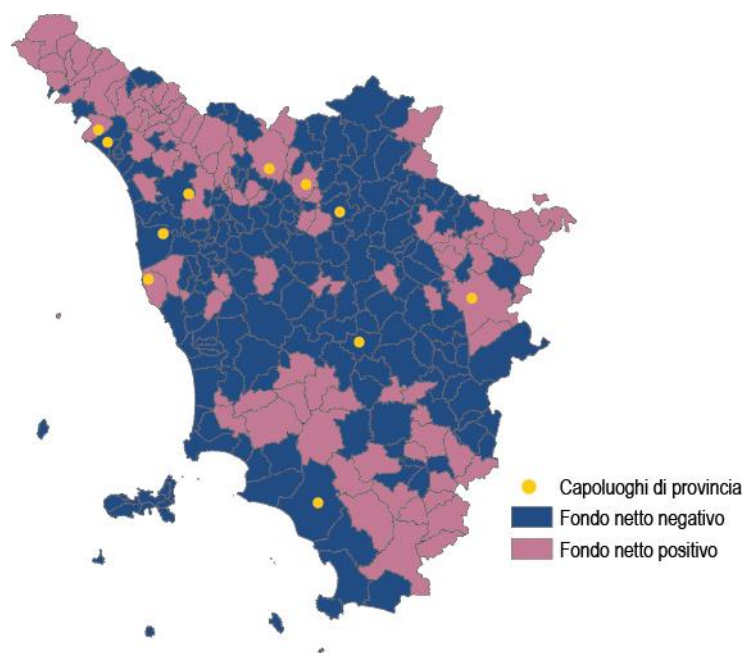
- ***Mancato gettito e fondo di solidarietà comunale (FSC)***

Ne nascono però due importanti questioni legate, da un lato, alle misure di compensazione del mancato gettito ai comuni, dall'altro alla diminuita autonomia fiscale degli enti.

Sul primo punto, la scelta della legge di stabilità prevede la compensazione totale del mancato gettito: ai comuni verrà rimborsato sia il gettito standard che quello derivante dalle loro manovre fiscali. Pertanto, ogni ente si vedrà riconosciuto quanto dovuto sulla base della capacità fiscale dei territori, ma anche quanto dovuto sulla base delle strategie fiscali pregresse. Dal Fondo di solidarietà comunale transiterà quindi un importo compensativo pari a 3,7 miliardi di euro, a risarcimento della perdita della Tasi per l'abitazione principale e dell'Imu sui terreni agricoli.

Il Fondo, nato per bilanciare le diverse basi imponibili del territorio, torna a essere in larga parte attivato dai trasferimenti dello Stato e sostanzialmente commisurato alle politiche fiscali passate degli enti: i comuni con imposte più elevate vengono, così, premiati con maggiori trasferimenti dallo Stato negli anni successivi. La stessa norma prevede la progressiva introduzione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale nell'assegnazione dei trasferimenti, ma i metodi di calcolo non sono ancora completamente condivisi.

Figura 2
FONDO DI SOLIDARIETÀ NETTO COMUNALE. 2015



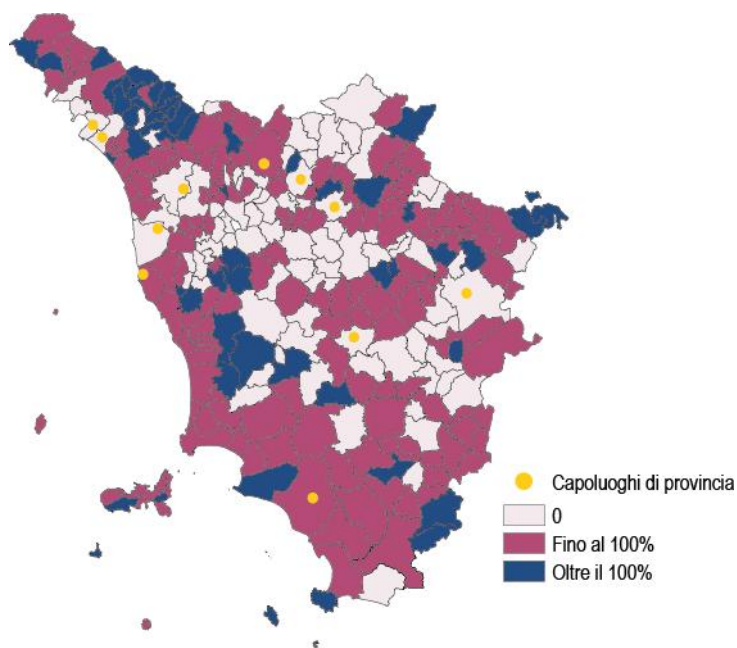
Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef

- ***L'autonomia fiscale locale***

La seconda questione che si pone per i bilanci degli enti e per i cittadini riguarda, invece, i ridotti margini di autonomia fiscale dei comuni. Non disponendo più della Tasi, infatti, i comuni che avevano aliquote basse rinunciano al gettito potenziale per un importo, che per esempio in Toscana è pari al 23% del gettito attuale (65 milioni). Si può immaginare, inoltre, che gli enti che avevano basse aliquote e ora si trovano penalizzati dai trasferimenti, possano tentare di compensare il divario attraverso l'utilizzo dei margini di manovra su altri cespiti, ad esempio le altre abitazioni.

L'ipotesi è stata vietata dal governo, che non vuole vedere vanificato l'intervento sulla proprietà abitativa. Infatti il peso del prelievo sulle abitazioni diverse da quella principale è già molto elevato e le seconde case nel nostro paese non sono necessariamente un bene di lusso. Il 30% dei proprietari di una abitazione ne possiedono anche almeno una seconda.

Figura 3
SPAZI DI MANOVRA PERSI DAI COMUNI, TASI ABITAZIONE PRINCIPALE
Differenza tra gettito massimo teorico e attuale nei comuni toscani, 2014. Variazioni % rispetto al gettito attuale



Fonte: nostre elaborazioni su catasto edilizio urbano dei comuni toscani

Una possibile soluzione, per non creare disparità che si consolidano, potrebbe essere quella di compensare il gettito effettivo a livello nazionale (i 3,7 miliardi di euro persi) e distribuirlo tra i singoli enti attraverso un sistema commisurato alla capacità fiscale standard del singolo ente anziché al gettito locale effettivo. Il criterio, che dovrebbe garantire una redistribuzione più uniforme sul territorio, potrebbe lasciare ai comuni eventuali successivi interventi di riequilibrio.

2. Il concorso alla finanza pubblica e il pareggio di bilancio¹

Nel quadro di una Legge di stabilità con finalità espansive, l'intervento sui Comuni prevede un allentamento dei vincoli sui bilanci. In questo senso va colta non solo la scelta di non operare tagli sui Comuni e sulle Città metropolitane, ma soprattutto l'introduzione di pur moderate misure di sostegno agli investimenti locali.

Strategica è la rimozione dei vincoli del Patto di Stabilità previsti dal DDL, un intervento questo da sempre fortemente sostenuto dagli enti locali. Ad esso si aggiunge l'altrettanto importante rinvio delle stringenti norme sul pareggio di bilancio introdotte dal Fiscal Compact (L. 243/2012).

Il disegno di Legge di Stabilità 2016 sembra pertanto riscoprire nella spesa locale, più vicina al territorio, una capacità di attivazione dello sviluppo e della ripresa economica. Naturalmente non viene perso di vista l'obiettivo di controllo della spesa pubblica e gli spazi di manovra dipenderanno dalla disponibilità di risorse degli enti e dalla capacità di programmazione.

¹ Si ringrazia Andrea Taddei (Anci Toscana) per la collaborazione alla riflessione sugli impatti delle norme sul pareggio di bilancio.

- ***Pareggio di bilancio***

A decorrere dal 2016, cesseranno di trovare applicazione le norme relative al Patto di Stabilità Interno poiché il concorso ai saldi di finanza pubblica verranno applicati sulla base del pareggio di bilancio secondo la nuova formulazione definita all'interno della legge di Stabilità. In particolare, ogni ente dovrà contribuire alla riduzione dei saldi di finanza pubblica conseguendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali. Le prime vengono definite dalla somma dei primi cinque titoli delle entrate, le seconde sono quelle ascrivibili ai primi tre titoli della spesa. Limitatamente al 2016, nelle entrate e nelle spese finali deve essere incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa al netto della quota reperita attraverso il ricorso all'indebitamento.

In definitiva, la soluzione che è stata adottata con il disegno di legge fa convergere il controllo della finanza locale sul principale saldo previsto dalla legge, cioè sul saldo finale di competenza. Tale soluzione individua la grandezza che, meglio delle altre, approssima il saldo utilizzato da ISTAT in sede europea per la definizione dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

La nuova legge di stabilità agisce, pertanto, su tre fronti. Da un lato si sceglie di non intervenire con ulteriori tagli ai Comuni. Dall'altro, come da più parti ribadito, si intende svincolare gli investimenti degli enti locali attraverso il definitivo sblocco degli avanzi di bilancio. In ultima analisi si rimanda l'applicazione della L. 243/2012, i cui vincoli del pareggio su quattro saldi (sia in sede previsionale che consuntiva) rappresentano ad oggi una rigidità troppo onerosa sia per la programmazione delle spese correnti e di investimento sia per la gestione di cassa.

- ***Gli investimenti e il pagamento dei lavori alle imprese***

Gli effetti di questo cambio di regole sembrano, quindi, incoraggianti, in particolare per quanto riguarda le conseguenze determinate dal superamento del Patto di Stabilità, i cui vincoli hanno costituito per gli enti locali un vero e proprio freno alla programmazione degli investimenti. Come noto, infatti, il principio della "competenza mista" consentiva agli enti di liberare impegni di spesa (competenza) mentre contestualmente ne bloccava i pagamenti (cassa). Tale meccanismo ha determinato nel tempo l'accumularsi nelle casse comunali di risorse impegnate per spese in conto capitale ma poi mai pagate, nell'obiettivo di rispettare il Patto.

Pertanto, la prima conseguenza che deriverà dall'abbandono delle regole del Patto di Stabilità riguarda proprio gli avanzi che da molto tempo e da più parti si chiede di sbloccare. Prendendo a riferimento i comuni toscani, i residui passivi in conto capitale presenti nei bilanci del 2014 valgono 1,5 miliardi di euro (343 milioni sono quelli che si riferiscono alla gestione di competenza del 2014). A seguito, però, del riaccertamento straordinario (D.L. 118/2011) avvenuto nel corso del 2015, che di fatto obbligava gli enti alla cancellazione dei crediti e dei debiti ereditati dagli esercizi finanziari precedenti, i residui passivi in conto capitale si riducono considerevolmente. In Toscana, infatti, sulla base di una stima effettuata da Ifel, tale valore risulta pari a 300 milioni di euro. Naturalmente le risorse che davvero potranno essere liberate dipendono da quelle effettivamente nelle casse comunali. Prendendo in esame ancora una volta il caso toscano, le risorse disponibili in cassa (al 2014, quindi nell'anno precedente) risultano più elevate rispetto ai residui revisionati e pertanto sarebbe addirittura possibile immaginare, per questi enti, la realizzazione di pagamenti per l'intero ammontare dei 300 milioni di euro. Si tratta quindi di un significativo importo di risorse destinato al sistema produttivo, alle imprese cioè che hanno crediti da esigere.

È evidente però che il risultato di tale operazione potrà essere anche molto differenziato tra i comuni. Se, ad esempio, si confrontano il fondo di cassa e i residui revisionati per classe

dimensionale, si osserva come per i piccoli comuni i margini per pagare debiti pregressi siano più ampi rispetto a quelli dei comuni di più grandi dimensione.

In generale comunque, secondo le stime sui dati del 2014 (ma si tratta di dati di difficile ricostruzione) in Toscana i comuni con un fondo di cassa superiore ai residui rappresentano l'80% del totale, mentre solo il restante 20% degli enti potrebbe non essere in grado di pagare i debiti pregressi proprio per le insufficienti risorse a disposizione. Inoltre, in linea teorica, i comuni in avanzo di cassa sarebbero in grado di spendere una cifra addirittura superiore rispetto a quella equivalente ai residui revisionati poiché il fondo di cassa supera nel 2014 l'ammontare dei debiti pregressi di circa 450 milioni di euro.

Tabella 4
FONDO DI CASSA E RESIDUI PASSIVI REVISIONATI. COMUNI TOSCANA
Valori pro capite in euro

	Fondo di cassa	Residui passivi revisionati (stima)
Da 1.000 a 5.000	268	112
Da 5.000 a 10.000	363	65
Da 10.000 a 50.000	193	66
Da 50.000 a 100.000	88	77
Oltre 100.000	130	111
Totale	192	80

FONTE: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali e Icfel

• ***Il rinvio degli 8 vincoli a favore del pareggio finale di competenza***

A prescindere però dalle conseguenze che potranno derivare dal passaggio al pareggio di bilancio, occorre considerare come l'abbandono, seppur momentaneo, degli 8 vincoli definiti dalla L.243/2012 rappresenta comunque un risultato significativo. In Toscana, ad esempio, il rispetto del saldo unico di competenza è soddisfatto già oggi dal 91% dei Comuni, mentre assai più difficile sarebbe per gli enti il raggiungimento di tutti i vincoli sanciti dalla L. 243/2012. In questo caso, infatti, solo il 37% degli enti potrebbe garantire ad oggi il rispetto di tutti i parametri.

Inoltre, sulla base dei dati del 2014, i comuni che non sono in grado di rispettare il saldo finale di competenza sono quasi esclusivamente di piccole dimensioni, con le uniche eccezioni di Empoli e Livorno, e il loro disavanzo risulta pari a circa 12 milioni di euro. Al contrario, i comuni che presentano saldi positivi potranno godere di una maggiore capacità di spesa di 355 milioni di euro.

Tabella 5
COMUNI CHE RISPETTANO I VINCOLI DA L.243/2012 E I SALDI FINALI. TOSCANA
Valori assoluti e %

	N. Comuni	% Comuni
Rispettano tutti i 4 vincoli (L.243/2012)	91	37
Rispettano il saldocorrente di competenza	220	82
Rispettano il saldo finale di competenza	244	91
TOTALE Comuni	267	100

FONTE: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

Naturalmente un risultato così soddisfacente non viene raggiunto da tutti gli enti in ugual misura. Sempre limitandoci ai comuni toscani, si osserva infatti come nel complesso gli avanzi derivanti dal saldo corrente (173 milioni di euro) e finale (343 milioni di euro) rappresentano rispettivamente il 4,3% e l'8,5% delle entrate correnti. Ma mentre il 20% dei comuni con saldo

finale più basso (1° quintile) non riescono a raggiungere il pareggio sul saldo finale, nel 20% dei comuni con saldo elevato (5° quintile) l'avanzo rappresenta quasi l'11% delle entrate correnti.

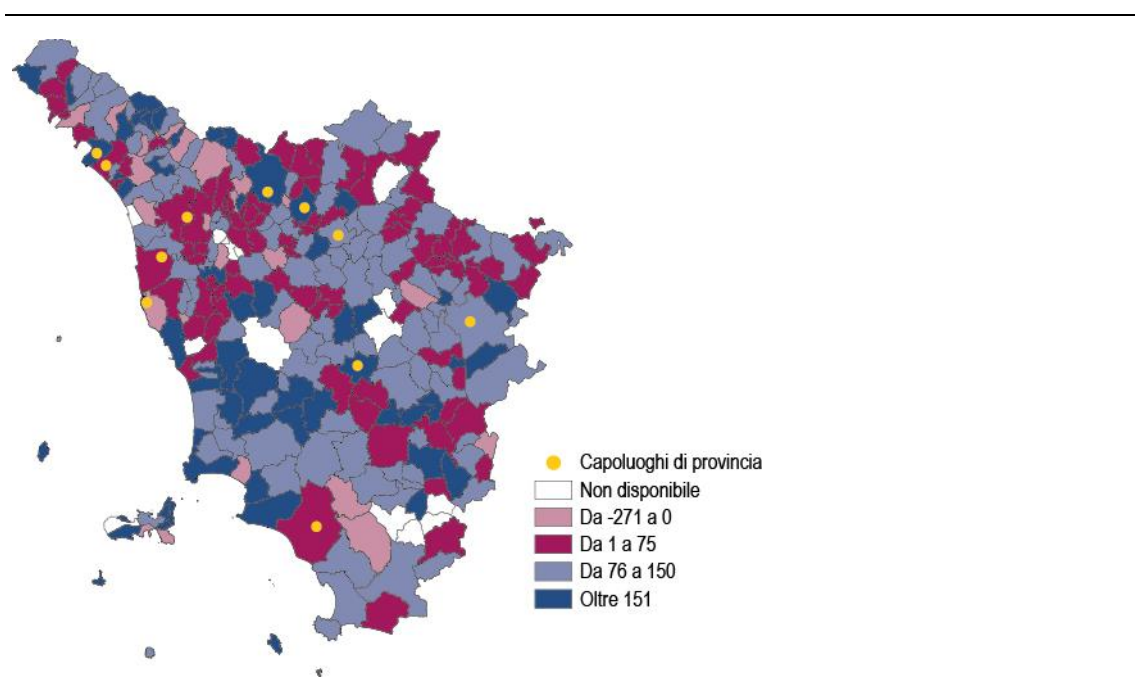
Nonostante i calcoli si riferiscano ai bilanci del 2014, è possibile ipotizzare che l'avanzo realizzato sul saldo finale di competenza possa tradursi, di fatto, in una spesa aggiuntiva per i comuni. Anche in questo caso, il reale impatto di questa misura dipende sia dai saldi effettivamente conseguiti nel 2016, sia dalla reale capacità di tradurre in pagamenti gli spazi finanziari concessi.

Tabella 6
SALDI CORRENTE E FINALE DI COMPETENZA PER QUINTILE DI SALDO FINALE. COMUNI TOSCANI
% sulle entrate correnti di competenza

	Saldo corrente di competenza	Saldo finale di competenza
1° quintile	3.9	-2.1
2° quintile	3.8	4.3
3° quintile	3.9	9.1
4° quintile	3.1	9.4
5° quintile	4.7	10.8
Totale	4.3	8.5

FONTE: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

Figura 7
SALDO FINALE DI COMPETENZA. COMUNI TOSCANI
Valori pro capite in euro



Fonte: nostre elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

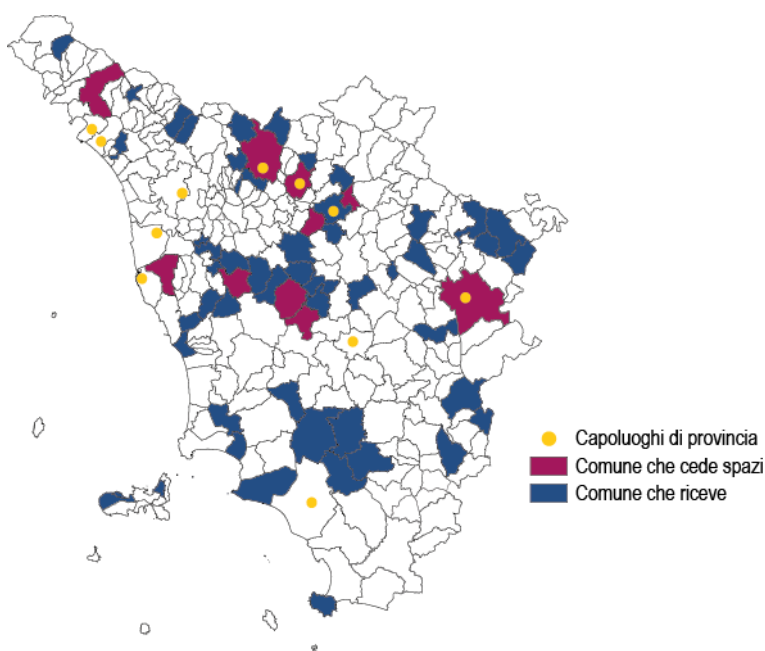
In relazione al saldo finale, vanno considerati però altri tre aspetti rilevanti contenuti all'interno del decreto legge. Il primo riguarda l'inclusione, per il solo 2016, del fondo pluriennale vincolato (FPV) tra gli aggregati utili ai fini della determinazione del saldo stesso. Lo strumento del FPV, che di fatto serve a neutralizzare in fase di programmazione degli investimenti la distanza temporale tra l'acquisizione delle risorse e la realizzazione dell'opera

pubblica, è stato introdotto, come noto, dall'armonizzazione contabile (D.L. 118/2011) per rispondere sostanzialmente a due principi: assicurare la copertura finanziaria degli investimenti, da un lato, e registrare la spesa al momento del suo perfezionamento giuridico. Da questo punto di vista, quindi, il fatto che il FPV sia inserito all'interno del saldo per il solo 2016 può costituire un limite alla programmazione degli investimenti, la cui corretta pianificazione rappresenta, tra l'altro, uno dei principali obiettivi individuati nel superamento del Patto di Stabilità.

Un secondo aspetto rilevante riguarda invece l'esclusione dal saldo finale delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati sia attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione sia attraverso il ricorso al debito. Nonostante l'esclusione operi nel limite massimo di 500 milioni di euro per il 2016, questa misura – che libera spazi di indebitamento – rappresenta comunque un incentivo per gli enti a realizzare investimenti relativi a opere già programmate.

Riguardo allo squilibrio tra comuni in avanzo di bilancio e comuni in disavanzo, in ultimo occorre ricordare che il disegno di legge inserisce anche margini di flessibilità per il raggiungimento del saldo finale attraverso strumenti verticali e orizzontali di compensazione. Infatti le Regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo per consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante il contestuale miglioramento dei saldi dei rimanenti comuni e della Regione stessa. Agli enti locali che cedono spazi finanziari è riconosciuto, nel biennio successivo, un miglioramento del saldo finale commisurato al valore degli spazi ceduti mentre, al contrario, agli enti che acquisiscono spazi finanziari sono attribuiti saldi obiettivo peggiorati per un importo pari agli spazi acquisiti.

Figura 8
RICHIESTE E CESSIONI DI SPAZI FINANZIARI PER IL PATTO ORIZZONTALE 2014. COMUNI TOSCANI



Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

Naturalmente misure analoghe a quelle previste nella legge di Stabilità per il 2016 sono state realizzate anche in passato, anche se le difficoltà dei bilanci regionale rendono ad oggi molto difficile l'applicazione del patto verticale. Per questo motivo il Patto orizzontale può

rappresentare uno strumento assai importante per gli enti, soprattutto nelle fasi iniziali dell'applicazione dei nuovi saldi.

In sintesi si riportano i dati della manovra per i comuni toscani:

Tabella 9
RISULTATI DI SINTESI DELLA MANOVRA 2016. COMUNI TOSCANI
Milioni di euro

	Valori assoluti
Saldo finale di competenza positivo (maggiore capacità di spesa)	355
Pagamento debiti pregressi	300
Interventi edilizia scolastica	35